




Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



# *Bolivia: la reforma, ¿sin forma?*

Gustavo Rodríguez Ostria* y Crista Weise V.**

## Introducción

La década de los '90 representa para los países latinoamericanos el inicio de una serie de reformas políticas y económicas que afectan la esencia de la organización del Estado (Mollis;1998). En el marco de estas reformas el Sistema de Educación Superior es impactado, alterando las relaciones universidad-Estado. Así, ambos se ven comprometidos con las agendas propuestas por los organismos internacionales en materia de política universitaria. Dichas agendas se orientan hacia la diversificación de fuentes de financiamiento, recomendaciones en cuanto a la vinculación de las instituciones de educación superior con las demandas del mercado y el sistema productivo, selectividad en el acceso, expansión del sector privado, mayor control, regulación y evaluación por parte del Estado.

En la implementación de estas políticas, los procesos de reasignación del gasto público, la evaluación y la acreditación ocupan un lugar estratégico, y son una clara muestra del giro que han tomado los Estados hacia la Educación Superior, pasando de una relación laxa a otra que intenta ser de carácter regulador.

* Licenciado en Economía, Universidad Mayor San Simón, Cochabamba (Bolivia). Maestría en Estudios del Desarrollo, FLACSO (Quito). Maestría en Historia Andina, FLACSO (Quito). Especialista en Gestión y Liderazgo Universitario, Universidad de Santiago de Chile. Ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociología, Universidad Mayor de San Simón, 1992-1995. Consultor del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), Ministerio de Educación (Bolivia), desde 1995 a la fecha.

** Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba (Bolivia). Especialista en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Universidad Mayor de San Simón. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Educativas, FLACSO (Argentina).Consultora en educación, investigadora y docente de pre-grado y posgrado de la facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón, desde 1995 a la fecha.

En el caso boliviano, las políticas de evaluación y acreditación son la manifestación más evidente de las tendencias privatizadoras. Como veremos, debido a los retrocesos constantes con el sector publico y ante la ausencia de una ley de educación superior que permita regular el campo universitario, cada vez más complejo, las acciones del Estado se han orientado abiertamente hacia el sector privado. La principal herramienta empleada para ello son los procesos de evaluación y acreditación. Sin embargo, las acciones estatales no dejan de tener impacto en el sector público, y aunque no cuenta con instrumentos formales de regulación introduce el discurso a través de las tecno-burocracias universitarias, quienes instrumentan las políticas al interior de las instituciones. Como consecuencia de ello, entran en contradicción los valores implícitos en las políticas promovidas por las agencias internacionales centradas en el discurso modernizante y aquellos propios a la cultura institucional predominante, más bien signada por criterios autonomistas, democráticos.

## Un nuevo escenario

La educación superior, en Bolivia, ha presenciado en los '90 una significativa transformación, tanto en su estructura como en las modalidades de coordinación interna y externa.

Esta situación es atribuible a tres procesos. En primer lugar, la constitución –gracias a la permisibilidad gubernamental– de una oferta privada, capaz de desafiar al monopolio público. Se genera así una explosión del sistema universitario privado, expresada tanto en el crecimiento de la población en las universidades ya existentes como en el número de instituciones nuevas, complejizando el campo de la educación superior caracterizada por la diversificación institucional privatizante. Se pasa de la existencia de una universidad confesional fundada en 1960, a treinta y seis universidades privadas fundadas a partir de 1987. La matrícula universitaria va del predominio casi exclusivo del sector público, hasta absorber un 25% de la matrícula actual. En términos absolutos, se pasó de menos de 5.000 estudiantes en 1990 a cerca de 45.000 en el año 2001 (Datos del Ministerio de Educación y Cultura).

En segundo lugar está la continua expansión de la matrícula estudiantil, que terminó por consagrar el paso de una universidad de élite a una universidad de masas. La presión sobre el acceso a la educación universitaria, en vez de detenerse o disminuir, aumenta progresivamente.

Finalmente tenemos que, a mediados de los '90, el Estado inició tímidamente propuestas de evaluación de la educación superior. En este tránsito, los paradigmas eficientistas fueron utilizados recurrentemente para contrastar y deslegitimar el rendimiento de las universidades públicas e, indirectamente, para promo-

ver a las instituciones privadas. Sin lugar a dudas es desde este punto que puede comprenderse mejor el giro de la lógica estatal en su relación con las instituciones de educación superior.

## ¿El fin de la benevolencia estatal?

En la última década, los sucesivos gobiernos, paralelamente a la introducción de la ortodoxia liberal en la conducción de la economía, han dado señales que confirman su preocupación por colocar en la agenda del debate al menos dos temas que hacen a la educación superior, el financiamiento y la regulación, estableciendo una nueva dirección en la acción estatal.

### Financiamiento

Las universidades públicas bolivianas, tradicionalmente y por mandato de la Constitución Política del Estado (CPE), reciben financiamiento estatal para su funcionamiento. Aún hoy son prácticamente gratuitas: funcionan merced a fondos que provienen de impuestos nacionales y de una asignación directa e incremental que anualmente negocian, generalmente en medio de fuertes presiones, con el Gobierno.

Sin embargo, esta situación de relativa bonanza, que contrasta con los recortes que afectaron a otros sectores sociales, ha sido fuertemente cuestionada. Funcionarios estatales, analistas y medios de prensa consideran a estos recursos excesivos y mal distribuidos. A principios de los '90 hubo sugerencias en ese sentido que demandaban cambiar la direccionalidad del financiamiento introduciendo criterios de rendimiento. Se pretendía también incrementar, o mejor, introducir, el costo de la colegiatura como requisito básico para "*promover la equidad*" (Urquiola, Miguel;1993) se ensayó un financiamiento por contratos que resultó un fracaso, pues las universidades aprovecharon la inexperiencia gubernamental para incrementar sus asignaciones históricas sin introducir las transformaciones anunciadas. Un poco más tarde, otro *set* de analistas planteó una combinación de arancelamiento, asignación por fórmula para premiar desempeño y productividad, y fondos concursables para inducir a transformaciones hacia el horizonte de calidad (Instituto Universitario Ortega y Gasset;1998: 177-199).

Pese a todos esos intentos, los recursos otorgados a las universidades públicas fueron crecientes, de manera que en la última década prácticamente se duplicó el costo por estudiante[1]. Ya a fines de la década de los 90 podemos percibir una tendencia contraria, que muestra claramente la despresupuestación de las universidades públicas. Los recursos públicos por estudiante que llegaron a 689,5 dólares en 1997 –los mas altos del período– cayeron en 1999 a 533 us$. y a 498,7 us$. en el año 2000. Esta situación se debe a la expansión de la matrícula y a la dis-

minución del monto de recursos de la coparticipaciòn, destinados a las universidades públicas. La experiencia de estos años parece señalar que, el Estado boliviano ha estado mucho más interesado en sistematizar sus relaciones económicas, que en inducir a las universidades a buscar fuentes alternativas de financiamiento, por ejemplo, en las familias. Para ello, a su modo de ver, el camino sería establecer acuerdos que hagan previsibles y controlables los montos anuales que le asigna a la universidad pública. Además, se propone utilizar al menos una parte de estos recursos para inducir a las universidades a una reforma pedagógica bajo las premisas de calidad y eficiencia.

El dispositivo al que se ha acudido para este último objetivo es el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD), diseñado a semejanza de otros en Argentina, Chile y México, y que cuenta con recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial. Los recursos, que son donaciones, se asignan previo concurso, y su utilización es evaluada.

Los recursos disponibles son sensiblemente menores a los utilizados en las experiencias de los países anteriormente nombrados, y no sobrepasan los tres millones de dólares para dos convocatorias de proyectos de un año de duración. Este monto limitado se explica en buena parte por la reticencia de las autoridades monetarias y fiscales a asignar más recursos a las universidades públicas por cualquier vía. Por otra parte, el Fondo ha sido concebido como un ejercicio de sensibilización que testee la disponibilidad de las instituciones autónomas, para crear un clima de confianza entre estas y el Estado. Al mismo tiempo, se pretende que se genere un equipo técnico capaz de monitorear y regular el uso de mayores recursos.

**Evaluación**

El período de democratización y el posterior ajuste generan actores y sensibilidades diferentes a las que prevalecían en años anteriores, mientras la escena política estaba ocupada por actores gremiales.

En los '90 se estructura un contexto desde todos los ángulos diferente al que prevalecía cuando se configuraron el discurso y la cultura universitaria contestataria, basista y democratizante característicos de los años anteriores.

Así, esta década se inicia con una emergente percepción sobre el rol de las universidades y con el surgimiento de nuevas demandas sociales que no se reducen al espacio nacional, sino que se sitúan en el marco del contexto internacional.

La línea más clara de acción del Estado hacia las universidades en este nuevo escenario pasa por –y casi podríamos decir, se restringe a– las políticas de evaluación, así como es también el ámbito de más clara respuesta de las universidades hacia las presiones del Estado y de la opinión pública.

Se evidencia esta línea de acción estatal a través de la Ley de Reforma Educativa, promulgada en julio de 1994, donde se introdujeron inopinadamente algunos artículos que disponían la organización del "Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa" (CONAMED) como un organismo autónomo compuesto por cinco miembros, elegidos por distintas instancias parlamentarias, con la función de "certificar la medición de la calidad y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas y privadas de cualquier nivel" (Art. 21 Ley de Reforma Educativa 1565).

Los artículos referidos colocaban un particular énfasis en la evaluación externa y la acreditación de las instituciones públicas vinculándolas con el tema presupuestario, lo que oficializaba –desde la percepción de los actores universitarios– la postura que venía manifestando el gobierno de intentar vincular los resultados de la evaluación con el financiamiento.

La universidad pública se opuso frontalmente a la medida, tanto en las calles como demandando su inaplicabilidad a la Corte Suprema de Justicia[2]. Se argumentó que las universidades ya habían avanzado en estos procedimientos[3] y que, consecuentemente, su instalación no solamente era extemporánea sino que además atentaba contra la autonomía universitaria[4].

La férrea resistencia de las universidades y las dudas del gobierno –más preocupado por acelerar el desmantelamiento del sector estatal de la economía– confluyeron finalmente para que el CONAMED no se materializara.

No obstante, la iniciativa marcó el inicio de un nuevo campo de negociaciones Estado/universidad en Bolivia, que se fue estructurando alrededor de la evaluación como el instrumento de regulación estatal tanto hacia el sector público como al privado. A fines de 1997 el gobierno da muestras claras de cambiar el rumbo, orientando esfuerzos hacia el sector privado. Esto se evidencia cuando el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes realiza una evaluación de las "condiciones mínimas de funcionamiento" de las universidades privadas que condujo a la clausura de cinco de ellas.

Con relación a años anteriores, en este período es posible observar un giro importante en las políticas universitarias, cuyo énfasis está puesto en la evaluación reguladora hacia el sector privado.

La universidad pública y el Estado han agudizado sus diferencias en los últimos tres años. Finalmente el Estado ha optado por apartarse del campo de la educación superior pública, levantando gran parte de la presión ejercida sobre ella.

Las universidades públicas, por su parte, también dejan de lado el tema de la evaluación, disminuyendo considerablemente su actividad en este campo, pero sin dejar de emplear el discurso evaluador cuando las características del contexto así lo requieren.

Negocian con el Estado la constitución del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES) pese a las resistencias anteriores a la evidencia de alejamiento del Estado respecto a la universidad pública, y al claro apoyo y regulación estatal sobre las instituciones de educación superior privadas.

Sin embargo, el Estado hace algunos avances, apareciendo eventualmente como un actor más claro y emanando las primeras normativas orientadas específicamente al campo de la educación superior. Se elabora un primer marco regulador a través del Reglamento general de universidades privadas, el Reglamento general de apertura y funcionamiento de carreras de medicina, el Proyecto de ley de creación del CONAES y el Proyecto de ley de creación del FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad), siendo este último el primer fondo concursable implementado en el país. Cabe indicar que los dos primeros reglamentos son únicamente para universidades privadas, mientras que el CONAES y el FONCALIDAD abarcan a la totalidad del sistema.

Esto último constituye el paso más importante en este campo: se logra un acuerdo con el sistema público, luego de más de media década de pugnas, que conduce a proponer al poder legislativo la ley –ya aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2001– que crea el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES). Cabe indicar que hasta la fecha, este proyecto de ley no ha sido aprobado por la cámara de senadores, quedando ya, después de un año en el olvido y con muy pocas posibilidades de concretarse, una vez que se han dado cambios sustanciales en la composición camaral, luego de las elecciones del 2002. Este hecho es una muestra de la poca decisión y consistencia del Estado en las acciones dirigidas hacia la educación superior.

Pese a ello, el intento de creación del CONAES es una señal de la búsqueda de mayor presencia estatal sobre el sistema en su conjunto, y de la paulatina instauración de sistemas burocráticos y de control, conseguidos a través de una ardua negociación entre burocracias universitarias y burocracias ministeriales. Sin embargo, la estructura de este consejo y el enfoque en su constitución no resuelven los problemas identificados en otros modelos latinoamericanos, tales como la tendencia a la regulación globalizante y homogeneizante, las ausencias en los procesos de mejoramiento, la burocratización, la verticalidad (Leite, 2000; Mollis, 2000).

Asimismo, desde el Estado se han llevado a cabo tres acciones importantes dirigidas al sector privado: el desarrollo de procesos de seguimiento a las recomendaciones emanadas por el Ministerio de Educación en la primera evaluación a las universidades privadas realizada en 1997; el proceso de certificación de lo que se ha dado en llamar "Universidades plenas", llevado a cabo en el año 2001 a la luz del nuevo marco normativo (RGUP) para lo cual se contrató a CINDA-Chile en un intento por mostrar confiabilidad y transparencia en el proceso; y la primera evaluación de carreras de medicina, realizada también a fines del año 2001.

Estos procesos tienen un claro y casi estricto énfasis en la regulación y control de las instituciones, quedando aún ausente la dimensión del mejoramiento. Los reglamentos anteriormente mencionados rescatan muchos de los criterios estandarizados comunes a los procesos de esta naturaleza implementados en América Latina (Marquis, 1997). Si bien estos procesos no buscan de manera directa una jerarquización oficial de las instituciones, sus resultados tienen un efecto directo sobre el mercado. La lógica predominante en el sistema de universidades privadas es evidentemente una lógica de mercado donde en muchos casos continúan prevaleciendo los criterios económicos frente a los criterios académicos. Lo que sí es posible percibir en el caso de las instituciones privadas es un ingreso a una mayor normatividad interna y el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de infraestructura y funcionamiento institucional, sin que por ello haya sido posible evitar algunas acciones fraudulentas de ciertas universidades que han logrado mantenerse trabajando a pesar de sus grandes deficiencias. Sin embargo, es evidente que estos procesos de regulación del sistema han resultado en un ordenamiento importante que contribuye a la consolidación institucional de las universidades privadas.

Se trata, entonces, de un claro proceso de lenta constitución de un Estado evaluador, al menos para el sector privado, mientras que por otra parte prevalece el paradigma de mercado con un fuerte acento en la perspectiva empresarial (gestión, planes de desarrollo, sostenibilidad, etc.) (Leite, 2000; Días Sobrinho, 1999). Sin embargo, quedan ausentes en el discurso los temas claves referidos a la problemática universitaria, más allá de la discusión económica y eficientista y por encima de los procesos de evaluación y acreditación. En ese contexto, el debate sobre la reforma universitaria desde una visión pedagógica y académica es simplemente inexistente.

Respecto a las universidades públicas, el Estado no ha promovido propuestas serias de mejoramiento ni institucional ni de la calidad educativa, limitándose al control de las universidades privadas y consiguiendo a través de las tradicionales formas de negociación y conflicto consensuar respecto a la creación del CONAES, sin haber discutido sobre los conceptos clave ligados a este tipo de políticas.

En el ámbito de las universidades públicas no se han evidenciado mejoras importantes ni cambios sustanciales en la calidad académica como producto de los procesos de evaluación realizados. Los cambios más notorios son aquellos que devienen de la reducción presupuestaria, mientras que la administración, que pretende ser de carácter gerencial, termina siendo de carácter clientelar por sus fuertes vinculaciones con partidos políticos. Se han implementando políticas internas de auditaje de los procesos académicos más que de evaluación, de control más que de mejoramiento, y políticas de reforma no guiadas por criterios de calidad sino por criterios económicos, tales como la implementación del sistema de contratación docente por servicios[5], favoreciendo así la precariedad laboral, el no in-

cremento de la carga horaria y otras decisiones de esa naturaleza que tienen un evidente impacto negativo sobre la calidad de la formación. Curiosamente, una vez más la universidad pública, sin estar sujeta a una regulación estatal, genera sus propias reformas siguiendo la lógica y el discurso del mercado más que una pauta académica trabajada desde sí misma.

Del mismo modo, dentro del sistema y por impulso del CEUB (Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana), continúa dándose más peso a la acreditación, convirtiendo a la evaluación simplemente en instrumento legitimador.

Cabe indicar, sin embargo, que hay muchas diferencias en cuanto al enfoque empleado por cada universidad del sistema. La Universidad de San Simón, por ejemplo (de acuerdo a lo que indican sus funcionarios) ha dado un giro en sus propuestas, desarrollando trabajos más participativos de autoevaluación, abandonando la idea de realizar procesos de acreditación de manera apresurada, y dando mayor impulso a la labor interna dentro de las unidades. La Universidad Misael Saracho, por su parte, ha dado continuidad a su proceso de reforma como proyecto piloto de la UNESCO, abriendo una interesante perspectiva. Este es quizás el más claro ejemplo de reforma institucional en el país.

Sin embargo, se puede ver que finalmente los procesos de evaluación y acreditación serán impuestos desde el Estado a través del CONAES, confirmando la tendencia a implementar una evaluación para la acreditación y la regulación, y no una evaluación para el mejoramiento a partir de la discusión del tipo de universidad pública que se quiere ser y de su función social en países segmentados y empobrecidos como el nuestro.

El análisis del papel de las universidades merece un debate mucho más profundo, considerando las tendencias globalizantes y los efectos que ha tenido en contextos de desigualdad (Tedesco, 2000), tal como es el caso boliviano. En ese sentido, promover políticas evaluadoras sin aquella discusión fundamental parece poco acertado, al menos si la finalidad es el mejoramiento de la calidad educativa.

## Impactos de las políticas

En rasgos generales la universidad boliviana comparte con la mayoría de las universidades latinoamericanas el proceso histórico que da surgimiento a las políticas evaluadoras. Sin embargo, el tipo de respuestas que ha elaborado cada universidad del sistema varía en muchos aspectos, como por ejemplo el tipo de órgano coordinador de la evaluación, los procedimientos, metodologías y criterios empleados, el grado de consenso respecto a la evaluación, la apropiación del discurso, y las resistencias propias a cada cultura institucional.

Revisando documentos universitarios[6] se encuentran, en el año 1987 y en 1988, en las reuniones preparatorias para el VII congreso nacional de universida-

des del sistema, las primeras alusiones a la evaluación vinculada a la administración académica (Daza;1998) (CEUB; 1989). En dichas reuniones no sólo se evidencia la necesidad de desarrollar procesos de cambio, sino que se reconoce el valor de la evaluación como factor fundamental de ese proceso. Las primeras experiencias orgánicas sistemáticas de evaluación que se registran en ese mismo marco son los diagnósticos cuya realización responde a un mandato institucional[7].

Estas primeras evaluaciones son de tipo diagnóstico y se realizan con el interés de obtener información para proporcionar un panorama más claro respecto a los problemas académicos y de gestión universitaria. En otros términos, su finalidad consistía en promover el conocimiento de la situación interna para derivar en cambios de carácter también interno. Este tipo de evaluación no aparece como un componente de las políticas públicas sobre educación superior, sino que se constituye en un mecanismo interno de supervisión y análisis. Sin embargo, no siempre terminó funcionando como tal: muchas veces, sobreponiéndose a sus objetivos iniciales de mejoramiento pedagógico, terminó formando parte de los acuerdos, presiones y negociaciones típicas del modelo organizacional universitario boliviano caracterizado por un alto grado de politización y estamentalización.

Alrededor de 1992 comienzan a aparecer rastros de la nueva tendencia. A medida que el rol político de la universidad se desdibuja, se evidencia una fuerte pérdida de credibilidad en la opinión pública, que demanda regularidad académica, calidad en la enseñanza y resultados más visibles (Daza, 1998). En ese contexto se desarrollan experiencias aisladas de evaluación en diferentes universidades del sistema, a la luz de un “nuevo modelo de administración universitaria” (CEUB, 1989). Los procesos de evaluación mantienen un carácter interno, aun no tan claramente asociados a los conceptos de excelencia, calidad, eficiencia y eficacia, como será la tónica mas adelante.

El CEUB elabora un “Modelo de indicadores básicos” para la evaluación del rendimiento de las universidades del sistema, el cual debía ser analizado por las diferentes universidades para la implementación de los diagnósticos institucionales y regionales. A pesar de que en el lenguaje aparecen términos como “indicadores de rendimiento”, conceptos más bien cercanos a la medición de resultados, la intencionalidad era básicamente conseguir información diagnóstica.

Aún en esa primera etapa, la respuesta de las unidades académicas frente a esos pequeños desafíos que se plantea la institución como reacción interna a las presiones sociales es muy pobre. Recién años más tarde las universidades comenzaron a realizar dichos diagnósticos, en forma dispareja y siempre en el marco de acuerdos y pactos entre sus actores internos y los actores estatales.

Desde 1992 en adelante la situación comienza a cambiar más o menos vertiginosamente, como reacción al nuevo marco que el Estado está tejiendo. Las alusiones del gobierno respecto a la universidad se hacen cada vez más directas, y la ca-

lidad y la eficiencia van tomado cuerpo como ejes del nuevo discurso gubernamental que aspira a convertirse en motor de una futura reforma universitaria (UDAPSO, 1993), sin adentrarse sin embargo, hasta el día de hoy, en las características de dicha reforma, e inclinándose más claramente por el camino de la evaluación.

El Estado pretende dejar su rol de simple distribuidor ciego y benevolente para trastocarse en un ente evaluador. Una evidencia de ello es el primer estudio evaluativo externo que se hace a la Universidad Mayor de San Simón. En esa evaluación externa se percibe claramente la utilización de un discurso evaluador relacionado con la calidad, la excelencia, la pertinencia y la eficiencia. Es la primera experiencia de esa naturaleza en Bolivia.

Si bien existían resistencias y conflictos internos, a través de la negociación de las dirigencias universitarias se lograron alianzas que facilitaron la introducción del discurso evaluador.

El propósito del el gobierno era evaluar la eficiencia de la universidad y obtener información que probablemente le serviría para las negociaciones presupuestarias. La Universidad Mayor de San Simón, por su lado, pretendía tomar la vanguardia de la modernización universitaria demostrando al gobierno que la universidad pública no teme ser evaluada y que puede autorregularse. La decisión de la UMSS generó fuertes críticas por parte de las otras instituciones del sistema, como la Universidad del departamento de Santa Cruz, que perciben el proceso como una tentativa de inmolar la autonomía universitaria en aras de recompensas económicas.

En todo caso, contrariando las expectativas iniciales, los resultados no fueron de gran utilidad para el mejoramiento de la calidad o de los procesos institucionales: es más, sus resultados ni siquiera se difundieron dentro la comunidad universitaria. Sin embargo, ayudaron a generar una mayor conciencia de la necesidad de trabajar internamente en el tema de la evaluación y a crear pequeños equipos técnicos[8].

Se percibe así, en algunas universidades del sistema, una creciente habilidad de acomodamiento al nuevo contexto, al menos en el ámbito discursivo. Inicialmente el discurso evaluador se depositó sólo en los espacios técnicos, y luego poco a poco se diseminó en los otros sectores universitarios, que asumieron paulatinamente los valores ligados a él, pero sin una real convicción. Se asume más bien “a priori”, como la única posible respuesta inmediata para no quedar a la zaga de las nuevas tendencias que se hacen presentes en el medio. La UMSS fue la primera institución dentro del sistema en asimilar los valores de la calidad, la excelencia, la eficiencia y la eficacia: paradigmas del nuevo discurso evaluador.

Para entonces, la universidad y las organizaciones sindicales en general habían perdido fuerza y capacidad de generar una postura contrahegemónica. El discurso universitario tradicional vinculado a la actividad político-sindical es fuertemente cuestionado y rebatido dentro de la propia universidad por sectores que anteponen lo “académico” a lo “político”. Muchas de las fórmulas electorales de los

diferentes estamentos utilizan como base de sus propuestas el mejoramiento académico, la continuidad de clases, la búsqueda de la calidad, etc. Esos son indicios de la internalización paulatina de otros valores que ganan cada vez mayor consenso al interior de la institución. Sin embargo, la universidad boliviana se opone frontalmente a la Reforma Educativa, cuestionando los artículos 21 y 53 que hacen referencia a la asignación presupuestaria y a la creación del SINAMED Y CONAMED[9], cuya constitución se considera atentatoria contra la autonomía universitaria, el último refugio de una cultura institucional en crisis[10].

Pero la universidad no se limitó a demandar la inconstitucionalidad de la ley, sino que buscó, sin medir las consecuencias posteriores, jugarle al Estado en su propio escenario discursivo. En un momento de marcada crisis institucional, el VIII congreso de la universidad boliviana dispuso la obligatoriedad del funcionamiento de instancias de planificación, evaluación y acreditación en todas las universidades del sistema (CEUB, 1998) Con esta reacción la universidad pretende enfrentar y responder a la Ley de Reforma Educativa y a sus controvertidos artículos.

En un escenario de poder de suma cero, las negociaciones entre dos actores que han tenido una relación mediada por el dinero y no por el conocimiento no arriban a feliz término. Se puede decir en ese momento que tanto la universidad como el gobierno carecen de un discurso sólido respecto a la evaluación, y de recursos técnicos y humanos para implementarla de forma sistemática; de hecho, no se discute el valor de la evaluación en sí mismo, que de una u otra manera es asumido por ambas partes como valedero, sino sobre discrepancias en cuanto a procedimientos técnicos, criterios a emplearse, y su vinculación al presupuesto universitario.

Este período de confrontación abierta, que gira respecto a quiénes evalúan, cómo se debe evaluar, quiénes ponen los criterios y cómo se utilizarán los resultados, se extiende hasta 1996.

Se puede decir que desde 1996 a la fecha la evaluación ha pasado a ser el tópico central de los eventos más importantes que se han realizado a nivel universitario (Daza, 1998).

De esta manera, en medio de contradicciones se van estructurando respuestas y generando modificaciones al interior del sistema universitario en estrecha relación con el discurso dominante de evaluación. Tanto desde el gobierno como desde la opinión pública, la agenda respecto a la educación superior se halla restringida, además del presupuesto, al tema de la evaluación y la acreditación. Los asuntos relacionados con el mejoramiento o la reforma no se discuten con la misma vehemencia.

Dentro del sistema universitario también se puede percibir una doble lógica que en gran medida es resultado de la propia ambigüedad característica de la universidad boliviana. En ella pervive la identificación con su rol político, popular y revolucionario, ligado a los valores de la autonomía, el cogobierno paritario, la libertad

de cátedra, la igualdad social, el ingreso libre, etc., característico de los '70, junto al rol impulsor del desarrollo tecnológico, modernizante y productivo ligado a los valores de calidad, eficiencia, eficacia y equidad –casi tal cual aparecen en los documentos del Banco Mundial– propio de los '90. Esa doble lógica se expresa tanto en importantes documentos universitarios (estatutos, reglamentos, planes) como en la discusión particular sobre la evaluación y la acreditación (Weise, 1998).

Mientras tanto, las instituciones invierten enormes esfuerzos en desarrollar todo tipo de procesos de evaluación cuya finalidad más allá de la acreditación inmediata no queda clara. Lo que ha ido sucediendo con las experiencias de evaluación en las universidades bolivianas es que la mayor parte de los procedimientos empleados por las unidades corren el riesgo de quedarse en una mera actividad burocrática de llenado de cuadernos y formularios interminables, que se traducen en documentos que nadie lee y cuya única función es respaldar una posterior acreditación. Dadas las características de desarticulación de los niveles técnico-académicos, políticos y de administración en las universidades, si la evaluación no genera una reflexión colectiva que implique el compromiso de los actores y la disponibilidad de medios para viabilizar los resultados de la misma, el destino seguro parece ser simplemente una descripción archivada.

En la línea de la reflexión anterior, los procedimientos que por lo general recogen una información cuantitativa de todos los niveles institucionales resultan en una visión general, pero formal y superficial, de las características institucionales. La mayoría de las veces no posibilitan visiones de fondo de problemas básicos que hacen a la calidad de los procesos, ni permiten aproximarse a todo aquello que es complejo y no matematizable. Así, la evaluación no abarca la totalidad. Antes opera una simplificación y una homogeneización de la realidad para que ésta pueda ser medida, cuantificada, comparada y así quepa en los parámetros predeterminados. La realidad plural y compleja de la universidad no es considerada, en tanto que su función y su capacidad instrumentales son asumidas como valor máximo (Días Sobrino, 1998).

Dado que la evaluación está actuando principalmente como legitimadora y no como transformadora, en vez de consolidar lazos entre las universidades del sistema de la universidad pública, desde ya poco estructurado, genera competencia entre las instituciones que lo componen en torno a qué se evalúa, qué tan rápido se acredita, y no al mejoramiento de la calidad. Se está reforzando ese discurso evaluador defensivo, legitimador, reactivo, útil para la universidad hacia afuera pero conservador hacia adentro. En suma, no está siendo empleada como una verdadera herramienta interna de autorreflexión, mejoramiento o transformación.

Los pocos cambios que pueden observarse tienen un carácter parcial, restringido a programas o unidades académicas, siendo justamente aquellas las que ya contaban con mejores condiciones organizacionales.

En definitiva, los beneficios más importantes que ha proporcionado la evaluación a la universidad tienen que ver con el fortalecimiento de su imagen pública, el manejo de un discurso que la coloca en buenas condiciones de negociación con el Estado, el reconocimiento social, y el afianzamiento de una identidad de permanente mejoramiento, búsqueda de calidad, modernidad, etc., independientemente de lo que se haya encontrado mediante los procesos de evaluación o de la situación real de las instituciones.

Los procesos de evaluación no responden a una política estatal ni institucional clara, y tampoco a una estructura organizativa coherente con el propio discurso evaluador, puesto que las prácticas se desarrollan desde diversas ópticas y con estructuras a veces postizas, que no son parte integrante de un sistema mayor orientado a viabilizar sus resultados. Por otra parte, la vinculación de los procesos evaluativos con los procesos de planificación es mínima, y por lo tanto no tiene un impacto importante en los espacios pedagógicos más específicos, como pueden ser el diseño curricular o el trabajo cotidiano del aula.

Aunque desde las instancias evaluadoras se genera un cúmulo importante de información, ésta no es parte de un sistema mayor vinculado a la toma de decisiones que pueda recuperarla y aprovecharla adecuadamente. En la práctica, la evaluación y el mejoramiento de la calidad no tienen una relación mecánica de causa-efecto, como parecen suponerlo tanto los actores universitarios como los estatales: debe existir una serie de mediaciones para vincularla a los procesos de mejoramiento.

Por su parte, el Estado tampoco ha dado muestras de interés por una reforma de la educación universitaria y parece conformarse con la manera en que se encaran los procesos de evaluación. No se ha conciliado una ley de educación superior ni se ha buscado avanzar en la reflexión para encarar un proceso de reforma profunda. Tampoco se han comprometido recursos para tal tarea. Las acciones del gobierno son aisladas, coyunturales y carentes de sustento sólido respecto al tipo de proyecto universitario que se requiere.

Por otro lado, la estructura universitaria no puede garantizar de manera institucional las condiciones requeridas para una tarea de esa naturaleza, principalmente aquellas referidas a la capacidad de tomar decisiones, permanentemente obstaculizada por las componendas políticas y el escaso compromiso de las autoridades para llevar a cabo cambios. Gran parte de la explicación de por qué los resultados de la evaluación no se traducen en cambios concretos se halla justamente en el modelo político de gobierno existente y en el sistema de toma de decisiones, el cual se encuentra en medio de una cultura institucional conservadora que no está orientada a ello. En consecuencia, no se cuenta con las condiciones políticas ni técnicas necesarias para mover la base sobre la cual se asienta el tradicional funcionamiento de la universidad. Para lograr el paso de la retórica a la práctica y a la transformación desde la evaluación de calidad, se deben modificar dichas estructuras.

Ahora bien, cómo deben ser modificadas, si es posible o no hacerlo, si existe el interés de modificarlas, y si ello ha de hacerse desde adentro o desde afuera, son temas que quedan para un debate sobre el que la universidad pública y el Estado aún no han reflexionado.

Es posible afirmar que hoy por hoy el Estado boliviano no tiene expectativas firmes respecto a la universidad, y que su postura se diluirá en la medida en que logre minimizar su responsabilidad económica.

En ese sentido cabría preguntarse si es posible hablar *stricto sensu* de un "Estado evaluador" en Bolivia, y si el fantasma del actor que tanto atemoriza a los universitarios habrá de presentarse alguna vez a escena. En propiedad, a pesar de las desavenencias y conflictos, la ineficiencia del Estado, como de la universidad pública, parecen reforzarse mutuamente. El estado se escuda en la poca disponibilidad de las universidades públicas y/o en los escasos acuerdos logrados, mientras que la universidad hace lo propio, y emplea el discurso oficial desde si, para reforzar su propia imagen. Razonando en términos más bien conceptuales podríamos sostener que el accionar gubernamental boliviano se aproxima más a las *po - litics* que a las *policies*, reservando el primer término para designar genéricamente el poder, los intereses, el conflicto, etc., y el segundo para los "cursos de acción respecto a problemas determinados" o "*issues*"[11].

Las universidades públicas no han sido inmunes a los cambios en el contexto anteriormente esbozado. En efecto, desde 1997 el discurso universitario se ha revelado sensible a las nuevas realidades e invadido de cierto temor ante las amenazas gubernamentales y la pérdida de credibilidad social. Su giro discursivo muestra un desplazamiento que va desde las representaciones de una imagen afincada en el pasado, hacia una preocupación todavía intuitiva sobre el futuro, así como también preocupación sobre el reconocimiento de quién, cuándo y cómo se debe materializar, organizar y liderar el cambio.

Las instituciones autónomas aducen disponer de agendas e instrumentos para resignificar su *modus vivendi* y emprender una nueva reforma. En el tiempo de los discursos expertos, para ganar legitimidad, en una suerte de isomorfismo cultural, las universidades públicas bolivianas copian conceptos, métodos y paradigmas tomándolos del arsenal de sus anteriores adversarios. Por ello, ya es frecuente oír hablar en los pasillos y en las reuniones oficiales de la excelencia, la calidad, la evaluación y la imagen de una universidad como empresa, como instrumentos propios de reforma o como nortes a los que habría que acceder obligatoriamente.

Todo el vuelco discursivo nos revela que las universidades públicas quieren ahora ser reconocidas y valoradas socialmente por su capacidad y dedicación a la formación de recursos humanos; por su cumplimiento eficaz de metas, el uso eficiente de sus recursos o la pertinencia de su oferta y la excelencia de sus resultados, antes que por su capacidad, cada vez más lejana, de reformar a fuego la so-

ciedad y de levantar las banderas críticas del espíritu y la utopía como en los ‘70 u ‘80. Las universidades públicas parecen por tanto virar hacia prácticas que rompen con los anteriores preceptos de participación, equidad y gratuidad. El nuevo discurso de la calidad y del modelo de excelencia adquiere sentido más como elemento persuasivo hacia afuera que hacia adentro de las universidades. Esa opción consiste hoy por hoy en que se debe aceptar la evaluación. Parece pensarse que hay que acreditarse antes de que otro –el Estado– imponga la acreditación. Hay que demostrar –en suma– que no se teme a la evaluación.

De tal suerte, el discurso evaluativo universitario se está transformando en una especie de *marketing* burocrático para vender y seducir a la sociedad civil y al Estado, más que en una política de autotransformación o de verdadera política académica[12]. La evaluación no opera de tal manera como una herramienta de autorregulación o un saber técnico compartido que oriente una reforma cultural y organizacional, de la institución. Queda por consiguiente ausente en la agenda de discusión la manera en que la evaluación puede llegar a ser verdaderamente útil para transformar la realidad o para alcanzar la tan anunciada “excelencia”.

## Desafíos y perspectivas

La universidad pública boliviana pasa por un mal momento. Lo reflejan no solamente los indicadores, sino también su pérdida de identidad y el desarme de sus actores. Pero la recurrente afirmación de que la educación superior atraviesa por una zona de crisis y busca (auto)reformarse para salir de ella da una sensación de que por ello se van a generar cambios. Sin embargo, el tiempo transcurre y la situación continúa. Parecería que la “crisis” ha pasado a ser parte de su memoria institucional, lo que la banaliza y trae como resultado más la permanencia que el cambio. Por ello, la “crisis” de la educación superior no desemboca –facilitada por la omisión estatal– en reformas estructurales profundas, sino en cambios del discurso reactivo que genera la universidad sobre si misma para sustentar su legitimidad en un nuevo contexto.

Pero, como señalamos, el Estado boliviano, a quien no pocos entre los propios actores universitarios confieren ahora la responsabilidad de superar este *impasse*, no demuestra sistematicidad o preocupación estructural respecto a la crisis universitaria. En propiedad no existen, luego de seis largos y agitados años de anunciada la Reforma Educativa (1994-2000), políticas públicas concomitantes, que concilien prácticas académicas con políticas de Estado. La agenda del sistema político no repara de manera decisiva en la universidad pública, y le concede aún un espacio propio de maniobra que no logra ser aprovechado por los universitarios para la construcción de una clara perspectiva de futuro, la cual evidentemente, no será desarrollada tampoco desde el Estado.

Es necesario generar un desbloqueamiento discursivo entre el Estado y la universidad pública y gestar una agenda consensuada y comprensiva de reforma: los ejes parecen pintarse claramente, aunque los contenidos no han fraguado todavía bien. Sin embargo, los mismos aparecen como insuficientes para hacer frente a las problemáticas institucionales de fondo.

Lo fundamental –pensamos– está en inducir a los actores a reorientar el análisis hacia el tipo de implicaciones que el asumir el discurso modernizante evaluador –en la forma en la que se lo está haciendo– tiene para la institución universitaria, y hacia las estrategias de mejoramiento y desarrollo del sistema en un verdadero camino de reforma.

La calidad, la acreditación o la gestión estratégica están allí, flotando en el campus universitario, ordenando sus elecciones y sus reducidos debates, mediatizando igualmente sus relaciones con el Estado. Pero no están propiamente en la cultura de la institución, como en su momento fueron la revolución o las posiciones de izquierda. De esa manera, las respuestas universitarias son irreflexivas, reactivas y defensivas, y no proactivas o propositivas o, si se quiere, genuinamente reformistas.

Se requiere de un desplazamiento de la mirada, centrada en la evaluación, la acreditación y la gestión, hacia una transformación institucional profunda: una reforma que brote con fuerza de la propia lógica de los actores institucionales, y no un mero ajuste burocrático. A su vez, esto implica la construcción de un discurso que supere las limitaciones del paradigma empresarial modernizante y permita estructurar una nueva proyección social para la universidad pública y privada. Dibujar un sistema universitario diferente al actual, pero también diferente al propuesto por el modelo hegemónico, dando forma auténtica a la reforma universitaria.

## Bibliografía

Cox, Cristian 1993 "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Courard, Hernán (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina* (Santiago: FLACSO).

CEEUB Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, 1989. Documentos del VII Congreso Nacional de Universidades. La Paz. Bolivia.

Dias Sobrinho, José 1999 *Concepçoes de universidade e de avaliaçao institucional. Avaliaçao* (Campinas: RAIES) Vol. 4, N° 2, Jun. Brasil

Dias Sobrinho, José 1998 Avaliaçao institucional da educaçao superior: Fontes externas e fontes internas. En Avaliaçao, UNICAMP, Volumen 3 Nº4, diciembre. Campinas, Brasil

Daza Rivero, Ramón. 1998. Evaluación y Acreditación ene l contexto de la Universidad Boliviana. En Curso de especialidad en evaluación y acreditación universitaria. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba. Bolivia.

Instituo Universitario Ortega y Gasset. 1998. La reforma de la Universidad pública de Bolivia. Convenio Andrés Bello. Santa Fe de Bogotá. Colombia.

Leite, Denis 2000 *Después de la evaluación institucional. ¿Un nuevo diseño para la universidad?* (Buenos Aires) Cursos de Flacso en Gestión y Evaluación Institucional.

Marquis, Carlos (comp.) 1997 *Evaluación universitaria en el Mercosur* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

Mollis, Marcela 2000 *La evaluación de la calidad universitaria en la Argentina* (Buenos Aires) Seminario Taller Regional sobre Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior.

Tedesco, Juan Carlos 2000 *Universidad y sociedad del conocimiento* (Buenos Aires) Seminario Taller Regional sobre Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior.

UDAPSO. Unidad de Apoyo a la Política Social. 1993. Desafíos de la Educación Superior. Seminario Internacional sobre educación superior. UDAPSO. La Paz. Bolivia.

Weise, Crista (et al) 1998 Análisis del estatuto orgánico de la Universidad Mayor de San Simón. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UMSS. Cochabamba. Bolivia.

Weise Crista 2000 La evaluación como política discurso y práctica. Ponencia presentada a la 8º reunión de rectores CRISCOS. Cochabamba. Bolivia.

## Notas

1 Estimada en unos 700 dólares anuales.

2 Las privadas la acataron pero sin mucha convicción.

3 El entonces Rector de la UMSA, Ing. Antonio Saavedra, arguyó que "la universidad no está en contra de la acreditación, es más, hace mucho tiempo que ya ha estado en ello" (*El Diario*, La Paz, 19 de junio de 1994). Saavedra citó, para apoyar sus afirmaciones, una autoevaluación de la UMSA (en realidad, un diagnóstico) y de la de la UMSS (en propiedad, una evaluación externa). Confusiones técnicas muy propias de la época.

4 La Universidad Boliviana antepone una demanda de inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlos violatorios a los artículos 185 y 187 de la Constitución Política del Estado.

5 Sistema de contratación por el tiempo de duración del ciclo académico, sin ingreso al escalafón, ni reconocimiento de antigüedad u obligaciones sociales, aplicado desde 1997 para todos los docentes nuevos.

6 Lo que sigue se basa en los resultados de la recopilación documental y entrevistas realizadas durante la investigación.

7 Se instruye su ejecución mediante la Resolución N° 12/89 del Congreso mencionado.

8 Opiniones de entrevistados que participaron en el proceso y trabajan actualmente en temas relacionados.

9 SINAMED: Sistema Nacional de Medición de la Educación, y CONAMED: Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la calidad Educativa. El CONAMED se propone como un organismo compuesto por cinco miembros, elegidos por distintas instancias parlamentarias con la función de "certificar la medición de la calidad y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas y privadas de cualquier nivel".

10 La universidad boliviana antepone una demanda de inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlos violatorios a los artículos 185 y 187 de la Constitución Política del Estado, que hacen referencia a la autonomía universitaria y a la obligación del Estado de garantizar el financiamiento.

11 Se toma esta distinción de Cox (1993).

12 Una de las escasas excepciones, que no confirma la regla, se produce en la Universidad Juan Misael Saracho.